

УДК 35.01:35.072 (477)

Ю.Ф. Лавренюк, асп.
ЛРІДУ НАДУ, Львів**ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

У статті на основі аналізу сучасного стану запобігання і протидії корупції визначено особливості та запропоновано пріоритетні напрями антикорупційної політики України. На підставі аналізу проявів корупції у сфері державного управління наголошено на надто широких дискреційних (дозвільно-розпорядчих) повноваженнях посадових та службових осіб. Перелічено нормативно-правові акти, що утворюють антикорупційну правову базу України, а також відзначено її характеристики та особливості. Відзначено основні антикорупційні напрями. Наголошено, що налагодження конструктивного партнерства органів державної влади з громадськими організаціями в антикорупційній сфері повинно забезпечити формування негативного ставлення до будь-яких проявів корупції у суспільстві.

Ключові слова: корупція, запобігання і протидія, антикорупційна політика, пріоритетні напрями, Україна.

Протягом усього періоду існування України як незалежної держави питання протидії корупції залишається одним із найбільш актуальних у діяльності органів державної влади, проте переломного моменту у докорінному зменшенні корупційного свавілля досі не досягнуто. Системна корупція вже глибоко проникла і укорінилась у свідомості громадян як один із способів пристосування до свавілля працівників окремих органів державної влади, з метою вирішення різноманітних проблем. Суб'єкти протидії корупції, не зважаючи на окремі позитивні приклади, в цілому так і не спромоглися сформувати дієву антикорупційну систему, яка б зменшила негативний вплив цього явища на життєздатність суспільства. Згубність корупції в Україні настільки сильна, що навіть у законодавчому рівні її закріплено як загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави [1]. Вплив на суспільну свідомість системної корупції протягом довгого періоду часу призвів до появи її субкультури, що стало однією з причин втрати легітимності колишньою владою. Завдяки активності українського суспільства, відбулася її зміна революційним шляхом. Все це обумовлює необхідність формування нової антикорупційної політики, з урахуванням недоліків попередніх років.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми запобігання і протидії корупції присвячені праці вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема Д. Андерсена, М. В. Буроменського, В. М. Гарашука, В. С. Журавського, О. Д. Маркєєвої, Мауро Паоло, М. І. Мельника, М. І. Михальченка, Є. В. Невмержицького, О. Я. Прохоренка, С. Роуз-Аккерман, В. М. Соловйова, М. І. Хавронюка тощо.

Для того, щоб виокремити проблемні питання, які залишилися поза увагою науковців, проаналізуємо більш детально деякі з них. Дослідження професора Є. В. Невмержицького присвячені комплексному аналізу корупції як соціально-політичному феномену. Автор приділив значну увагу історіографії корупції, сутності та змісту цього явища, причинам поширення, негативному впливу на суспільний розвиток. Крім того, дослідник відводить особливе значення проблематиці політичної корупції, формам і проявам її в Україні. Аналізуючи ефективність функціонування в Україні антикорупційних механізмів, науковець обґрунтував напрями їх удосконалення, розробки та ухвалення нових законодавчих норм [2,3,4].

Професор М. І. Мельник досліджує корупцію з правового, кримінологічного, соціального, політичного, економічного погляду як проблему суспільства та держави. За своїм характером і проявами корупція становить суспільну небезпеку, ступінь якої відрізняється в розрізі окремо взятої держави. Науковець приділяє увагу класифікації факторів виникнення корупції, зокрема політичним, економічним, організаційно-управлінським, правовим, ідеологічним, морально-психологічним тощо. У монографії [5] розглянуто корупційні прояви у владних структурах, проаналізовано моральні аспекти цього не-

гативного суспільного явища. Провівши комплексне дослідження проблем протидії корупції, М. І. Мельник робить висновок про неможливість отримання стовідсоткової перемоги в подоланні корупції. Оскільки "повна корумпованість суспільних відносин у сфері публічної влади означала б крах держави, а повне викорінення корумпованих зв'язків є неможливим і нереальним, виходячи з соціальної сутності як корупції, так і влади" [6, с. 56].

Одним із останніх комплексних досліджень запобігання і протидії корупції в державному управлінні є монографія В. М. Соловйова [7]. Основну увагу автор приділив теоретико-методологічним засадам, соціально-історичним передумовам виникнення та шляхам обмеження негативних наслідків впливу цього соціального феномену на розвиток держави і суспільства. На основі системного PESTL-аналізу (політичного, економічного, соціального, законодавчого та інституційного вимірів) обґрунтовано, що вітчизняна парадигма запобігання та протидії корупції має ґрунтуватися на засадах: виявлення й усунення корупції, її окремих проявів, а також явищ, що її породжують, сприяють її поширенню (профілактика); виявлення та розслідування злочинів; притягнення винних до відповідальності; відшкодування шкоди фізичним і юридичним особам, а також державі [8, с. 454].

Оскільки антикорупційна політика України є динамічною і потребує постійного удосконалення і модернізації, не зважаючи на значну кількість робіт, присвячених корупції, роботи попередників можуть слугувати основою для нових напрацювань у цій сфері. Революційна зміна корумпованої української влади, стала поштовхом для нових досліджень проблематики, яку винесено в назву нашої публікації.

Метою дослідження є розробка пріоритетних напрямів антикорупційної політики України на основі аналізу сучасного стану запобігання і протидії корупції та визначення його особливостей.

Для досягнення зазначеної мети було поставлено *завдання*: з'ясувати стан запобігання і протидії корупції в системі державного управління на сучасному етапі розвитку держави; визначити основні вади чинної антикорупційної політики та обґрунтувати пріоритетні напрями антикорупційної політики держави.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи стан запобігання і протидії корупції, зазначимо, що в Україні вона проявляється, передусім, у формі зловживань у структурі органів державної влади. До основних факторів, які цьому сприяють можна віднести недосконалість чинного законодавства, яке передбачає надто широкі дискреційні (дозвільно-розпорядчі) повноваження посадових та службових осіб. Це є однією з причин корупційних зловживань під час проведення державних закупівель, надання адміністративних послуг, прийняття рішень на власний розсуд. Крім того, правоохоронна система є неефективною, не відповідає вимогам сьогодення, потребує реформування з метою забезпечення

реалізації основоположних принципів права: рівності усіх перед законом та невідворотності покарання, зокрема за корупційні діяння.

За даними офіційної статистики за формою 1-KOP у 2011-2013 роках, наприклад, до адміністративної відповідності всього було притягнуто понад 4,6 тис. осіб, з них високопосадовців (1-2 категорія) лише 4 особи. Виявлено майже 5 тис. осіб, які вчинили кримінальні корупційні правопорушення, з них посадових осіб вищих рангів – 3.

Відповіддю на питання, що заважає правоохоронним та судовим органам ефективно протидіяти корупції є її поширення безпосередньо у органах правопорядку та судовій системі, на які й покладено обов'язки щодо викриття таких правопорушень.

Відповідно до соціологічних досліджень, українці вважають, що найкорумпованішою сферою є судова (66%), потім ідуть правоохоронні органи (64%), державна служба (56%), сфера охорони здоров'я (54%), парламент (53%), політичні партії (45%), освітня система (43%), бізнес (36%), військова сфера (28%), ЗМІ (22%), релігійні інституції (21%), громадські організації (20%) [10].

Крім того, кругова порука у суддівському корпусі не тільки потурає такі принципи, як верховенство права та рівність перед законом, а і принцип невідворотності покарання.

Протягом 2011-2013 років зусиллями правоохоронців викрито кримінальну корупційну діяльність 52 професійних суддів, проте до реальної міри покарання у вигляді позбавлення волі засуджено лише 2-х осіб. Штрафні санкції за вчинення адміністративних корупційних правопорушень накладено лише відносно 10 професійних суддів та інших службових осіб судової гілки.

Запобігання корупції потребує зменшення кількості дозвільних документів, податків і зборів, що ускладнюють підприємницьку діяльність, сприяють збільшенню вартості та зниженню якості товарів, робіт і послуг завдяки закладенню в їх ціну "корупційного податку". Широке повноваження контрольних органів та недосконалість механізму проведення перевірок, збільшує корупційні ризики в разі ведення бізнесу, знижує інвестиційну привабливість країни та її конкурентоспроможність. Потребують удосконалення механізм ротатії кадрів, якість перевірки на відповідність професійним і моральним якостям, а також процедура проведення конкурсу на заміщення вакантних посад й атестації. Практично не функціонує державна система виховання у службовців моральних якостей, доброчесності, усвідомлення, що корупція підриває авторитет і силу держави, етичні основи суспільної свідомості тощо.

Ці фактори призвели до того, що за даними різних аналітичних досліджень проблематики корупції, у свідомості громадян закріпилося уявлення про широке її поширення в усіх владних структурах та на всіх управлінських рівнях. Переважна більшість громадян відзначає, що корупція у нашій державі стала цілком звичайним явищем. На жаль, допоки не дала відчутного результату низка антикорупційних нормативних актів, якими приведено за європейськими стандартами відповідні механізми, процедуру конфіскації майна, врегульовано питання відповідальності за корупційні правопорушення, зокрема і юридичних осіб за вчинені в їх інтересах або від їх імені корупційні злочини. Високий рівень корупції, визнаний як на експертному рівні, так і керівництвом держави, призвів до того, що ця проблема вийшла за межі внутрішньої політики України. Зовнішня політика країн ЄС не допускає існування країни з таким високим рівнем корупції у центрі Європи, що позначається на європейських прагненнях нашої держави.

Про принципову позицію європейських політиків щодо подолання корупції в Україні вказують неодноразові коментарі голови Представництва ЄС в Україні Яна Томбінські з приводу активізації боротьби з корупцією [7]. Також про зацікавленість допомоги Україні свідчить намір Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), керівник якого доктор Раджив Шах повідомив, що Сполучені Штати Америки нададуть Україні додаткову допомогу у розмірі 10 млн доларів, яка в основному призначена для підтримки заходів у сфері боротьби з корупцією [9].

Це свідчить, що корумпована на всіх щаблях влади Україна не представляє інтерес для міжнародної спільноти та не буде сприйматися як надійний стратегічний партнер, оскільки корупція впливає на інвестиційну привабливість держави, ущемляє бізнес-інтереси, руйнує судову систему і тим самим потурає законність, гарантії права власності, демократію, права та свободи громадян. Саме за індексом корумпованості країни міжнародні експерти оцінюють її життєвий рівень, соціальну та економічну розвиненість, наближення до європейської інтеграції.

Не менш важливим, ніж зовнішні відносини, є те, що насамперед антикорупційна політика повинна стати невід'ємною складовою внутрішньої політики.

Антикорупційна політика України включає в себе низку положень щодо запобігання і протидії корупції, що містяться в чинних актах законодавства, підзаконних нормативно-правових актах і утворюють певну ієрархічно-впорядковану систему, яка складається з відповідних підсистем. Як зазначає дослідник В. М. Соловйов, аналіз бази даних вітчизняних законодавчих і нормативно-правових актів дає підстави зробити висновок, що антикорупційна правова база в Україні є "досить розгалуженою та громіздкою: її утворюють приблизно 30 основних законів... та понад 50 підзаконних нормативно-правових актів антикорупційного спрямування" [8, с. 255].

Наведемо лише деякі з них, зокрема Закони України: "Про засади запобігання і протидії корупції", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб", "Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією". Основними нормативно-правовими актами антикорупційного спрямування є Національна антикорупційна стратегія на 2011 – 2015 роки та відповідна Державна програма на вказаний період. Проте Стратегія так і не стала стратегічним документом державного рівня через її низький рівень підготовки, відсутність координації виконавців, контролю за ефективністю заходів та головне – фінансування. На сьогодні вказана Програма дискредитувала себе, вона не відповідає вимогам часу, через що її виконання практично втратило свою актуальність.

У зв'язку із зазначеним вище, слід вести мову про такі основні антикорупційні напрями:

- забезпечення верховенства права як основи демократичних перетворень та розвитку громадянського суспільства, засобів масової інформації, вільної конкуренції у сфері підприємництва;
- проведення глибокого аналізу рівня корупції в державі, причин і умов її існування та корупційних ризиків в

основних сферах життєдіяльності, а також комплексних соціологічних опитувань громадської думки та експертів;

- мінімізація можливостей для вчинення корупційних діянь шляхом запровадження відкритості, прозорості, громадського контролю, безпосередньої відповідальності за прийняті рішення та їх наслідки;
- налагодження дієвого механізму фінансового контролю за доходами та видатками суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення;
- урахування взятих міжнародних зобов'язань у сфері запобігання та протидії корупції;
- узгодження з реформами в публічному секторі та сфері покращення умов ведення бізнесу, напрямів реформування основних сфер підвищеного корупційного ризику (медична, освітня, податкова, митна, правоохоронна, судова тощо);
- відображення результатів аналізу і оцінки законодавчого й інституційного забезпечення запобігання і протидії корупції та напрямів їх удосконалення;
- розроблення пріоритетів на основі широкого відкритого обговорення за участю відповідних інститутів громадянського суспільства.

На нашу думку, лише системна і рішуча антикорупційна політика здатна змінити ситуацію щодо запобігання і протидії корупції на краще. Налагодження конструктивного партнерства органів державної влади з громадськими організаціями в антикорупційній сфері повинно забезпечити формування негативного ставлення до будь-яких проявів корупції у суспільстві. Водночас ре-

альна політична воля керівництва країни сприятиме зменшенню можливостей щодо корупційних діянь в органах державної влади.

Список використаних джерел

1. Закон України "Про основи національної безпеки України" України від 19 червня 2003 року № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
2. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія / М. І. Мельник. – К. : Юрид. думка, 2004. – 400 с.
3. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія / М. І. Мельник. – К. : Атіка, 2001. – 303 с.
4. Невмержицький С. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія / С. В. Невмержицький. – К. : КНТ, 2008. – 364 с.
5. Невмержицький С. В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні : автореф. дис... канд. політ. наук: спец. 23.00.02. / С. В. Невмержицький. – К., 1999. – 19 с.
6. Невмержицький С. В. Корупція як соціально-політичний феномен : автореф. дис... д-ра політ. наук: спец. 23.00.02 / С. В. Невмержицький. – НАН України, – К., 2009. – 34 с.
7. Реформа управління допоможе Україні позбутися корупції, – Томбінський http://ipress.ua/news/reforma_upravlinnya_dopomozhe_ukraini_pozbutysya_koruptsii_tombinsky_58035.html
8. Соловйов В. М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України: монографія / В. М. Соловйов. – К. : Ін-т зак-ва Верховн. Ради України, 2012. – 508 с.
9. США виділять Україні \$10 млн на боротьбу з корупцією [Електронний ресурс] // УНІАН – Режим доступу: <http://economics.unian.ua/finance/930112-ssha-vidilyat-ukrajini-10-mln-na-borotbu-z-koruptsieiyeu.html>
10. Transparency International: Кожен третій українець готовий вийти на протести проти корупції [Електронний ресурс] Тиждень.ua – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/84056>

Надійшла до редколегії 05.08.14

Ю.Ф. Лавренюк, асп.
ЛРИГУ НАГУ, Львов

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

В статье на основе анализа современного состояния предотвращения и противодействия коррупции определены особенности и предложены приоритетные направления антикоррупционной политики Украины. Отмечено, что в Украине коррупция проявляется прежде всего в форме злоупотреблений в структуре органов государственной власти. На основании анализа проявлений коррупции в сфере государственного управления, отмечены слишком широкие дискреционные (разрешительно-распорядительные) полномочия должностных и служебных лиц. Перечислены нормативно-правовые акты, образующие антикоррупционную правовую базу Украины, а также отмечены ее характеристики и особенности. На основании указанного отмечено основные антикоррупционные направления. Подчеркивается, что налаживание конструктивного партнерства органов государственной власти с общественными организациями в антикоррупционной сфере должно обеспечить формирование негативного отношения к любым проявлениям коррупции в обществе.

Ключевые слова: коррупция, предотвращение и противодействие, антикоррупционная политика, приоритетные направления, Украина.

Y. Lavrenyk, PhD student
Lviv Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration,
the Office of the President of Ukraine, Lviv

PRIORITY AREAS OF ANTI-CORRUPTION POLICY OF UKRAINE

In the article on the basis of analysis of the current state of corruption preventing and fighting it is identified peculiarities and proposed priority directions of anticorruption policy of Ukraine. It is noted that corruption in Ukraine is manifested primarily in the form of abuse in the structure of public authorities. Based on the analysis of corruption in the sphere of public administration it is emphasized too wide discretionary (licensing and regulatory) authority of officers and officials. It is listed regulations that make up the anticorruption legal framework of Ukraine and noted its characteristics and features. On the basis of the above mentioned it is addressed key of anticorruption directions. It is emphasized that constructive partnership of government with NGOs in the sphere of anticorruption should provide a negative attitude to any corruption in the society.

Key words: corruption, preventing and combating, anti-corruption policies, priorities, Ukraine.

УДК 342.5:351

Н.В. Лікарчук, д-р політ. наук, доц.
КНУТШ, Київ

СУТНІСТЬ СТРАТЕГІЇ ПЛАНУВАННЯ ЯК ФУНКЦІЇ УПРАВЛІННЯ

У статті розкривається сутність стратегічного планування як складового елементу стратегічного управління. Зазначається, що стратегічне планування є найбільш динамічною функцією стратегічного управління, мета якого є забезпечення надійної основи здійснення різних видів управлінської діяльності. Характеризуються підфункції стратегічного планування: дослідження, вивчення та аналіз інформації, прогнозування та програмування.

Ключові слова: стратегічне планування, стратегічний план, прогнозування, державне прогнозування, програмування.

Особливе місце в управлінні займає стратегічне планування, яке формує основу для всіх управлінських рішень. Стратегічне планування дає можливість пере-

вірити цінність будь-якої структури, її теперішній стан, оточення та фактори, які пов'язані з досягненням бажаного майбутнього. Потреби у стратегічному плануванні